

# DIREITO ADMINISTRATIVO

## ARTIGO

---

### **AS APORIAS DA DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA RECLAMAÇÃO Nº 2.138/DF NO QUE SE REFERE AOS AGENTES POLÍTICOS ACUSADOS DE ATOS DE IMPROBIDADE**

### **APORIA OF THE DECISION OF THE SUPREME COURT IN THE CLAIM Nº 2.138/DF CONCERNING POLITICAL AGENTS ACCUSED OF MISCONDUCT OF OFFICE**

NATHÁLIA MACEDO ANTUNES

Advogada

Ordem dos Advogados do Brasil, Brasil

nathaliama23@hotmail.com

RICARDO FERREIRA SACCO

Professor

Fundação Mineira de Educação e Cultura – FUMEC, Brasil

ricardosaccoadv@terra.com.br

**RESUMO:** O presente artigo vem discutir uma dificuldade de ordem racional com relação à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Reclamação nº 2.138/DF, no que se refere aos agentes políticos acusados de atos de improbidade. Tal decisão entendeu pela inaplicabilidade da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) aos agentes políticos. A referida lei dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de improbidade administrativa, tendo em vista a necessidade de se dar a máxima efetividade

aos princípios constitucionais administrativos. A própria principio-logia republicana está ligada à responsabilização, sem comportar abertura de espaços para flexibilizações e concessão de privilégios pessoais. Ao entender pela impossibilidade de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, reservando a eles julgamentos políticos nos respectivos Poderes Legislativos, abriu-se espaço para a parcialidade existente nos julgamentos políticos, que muitas vezes visam interesses partidários, aos quais se soma uma intensa carga de corporativismo. A referida decisão do STF possui aporias que merecem atenta reflexão, visto que, dando-se tratamento privilegiado a tais agentes, com a aplicação de regime especial, estaríamos atrapalhando a evolução no combate aos atos de improbidade e talvez uma possível oportunidade de reduzir a sua prática por esses agentes.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração Pública; improbidade administrativa; agentes políticos; Reclamação n. 2.138/DF.

**ABSTRACT:** This article is to discuss a difficulty of a rational relation to the decision of the Supreme Court (STF) in the Reclamação nº 2.138/DF, in the case of politicians accused of acts of misconduct. That decision held by the inapplicability of Law nº 8.429/92 (Law of Administrative Improbity) to political agents. The Act provides for penalties applicable to public officials in cases of administrative impropriety in view the need to give maximum effectiveness to constitutional principles of government. Itself is linked to Republican principles, accountability, without entailing opening up space for flexibilities and personal privileges. By understanding the impossibility of implementing the Law of Administrative Improbity to political agents, allowing them political trials with the respective legislative, floor was opened to the partiality of political trials that often seek partisan interests which add a load of corporatism. The decision of the Supreme Court has aporia that deserve careful consideration here is that, by giving preferential treatment to these agents, with the implementation of special arrangements, we would be disturbing developments in combating acts of misconduct and perhaps a possible opportunity to reduce their practice by these agents.

**KEY WORDS:** Public administration; administrative impropriety; politicians; Reclamação n. 2.138/DF.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. A Administração Pública e a função administrativa. 2.1. Agentes públicos *versus* agentes políticos. 2.2. Os princípios que regem a Administração Pública. 2.3. Patrimônio público. 3. A Lei de Improbidade Administrativa e a Ação Civil Pública no combate aos atos que atentem contra os princípios da Administração Pública. 3.1. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92). 4. A posição do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto (Reclamação nº 2.138/DF) e suas possíveis consequências. 5. Contradições da decisão do STF na Reclamação nº 2.138/DF. 6. Conclusão. 7. Referências bibliográficas.

## 1. Introdução

A questão da responsabilização dos agentes políticos brasileiros por atos de improbidade administrativa gera muitas dúvidas e incertezas com relação aos julgamentos desses ilícitos no futuro e à legislação aplicável, ainda mais quando se considera a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Reclamação nº 2.138/DF. Nesta reclamação, decidiu-se pela inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, lei essa que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de improbidade administrativa, objetivando dar a máxima efetividade aos princípios constitucionais administrativos.

Mas, segundo o Supremo, aos agentes políticos (entendidos como aqueles que ocupam cargos estruturais da organização política do Estado e, de acordo com parte expressiva da doutrina, englobaria os Chefes do Poder Executivo, seus auxiliares e membros do Poder Legislativo), a Lei nº 8.429/92 não seria aplicável, por entender que para eles existiria um regime especial. Haveria, portanto, um regramento de suas condutas não como atos de improbidade, mas como crimes de responsabilidade, desrespeitando-se, assim, a própria principiologia republicana, que está ligada à responsabilização daqueles que atuam em desconformidade com a lei e com os princípios, sem comportar abertura para flexibilizações.

Com a tese da impossibilidade de aplicação da LIA aos agentes políticos, que seriam julgados apenas politicamente nos respectivos

Poderes Legislativos (e não pelo Judiciário), abriu-se espaço para a parcialidade existente nesses julgamentos políticos, que muitas vezes visam interesses partidários, aos quais se soma uma intensa carga de corporativismo. A referida decisão do STF possui aporias que merecem atenta reflexão e que serão tratadas mais detalhadamente neste artigo, além de implicações morais, visto que, dando-se tratamento privilegiado a esses agentes, estaríamos atrapalhando a evolução no combate aos atos de improbidade e talvez uma possível oportunidade de reduzir a sua prática.

## 2. A Administração Pública e a função administrativa

A Constituição Brasileira de 1988 estabelece a forma federal de Estado e proclama, em seu art. 1º, que a República Federativa do Brasil “constitui-se em Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1988). Esse seria o Estado de Direito, seguidor dos princípios da democracia, que, portanto, atua de acordo com a vontade da maioria de seu povo, do qual emana o poder político, mas sempre respeitando as regras estabelecidas na Carta Constitucional, levando então ao Estado democrático de direito. Segundo o renomado constitucionalista português Jorge Miranda (2000, p. 210-211), o “Estado de Direito Democrático” ou o nosso “Estado Democrático de Direito” traduz a confluência de Estado de Direito e democracia, na qual o poder político pertence ao povo “e é exercido de acordo com a regra da maioria, mas está subordinado – material e formalmente – à Constituição”, havendo constante fiscalização dos atos do poder e uma interação de dois princípios substantivos, quais sejam, “o da soberania do povo e dos direitos fundamentais e a mediatização de princípios adjetivos da constitucionalidade e da legalidade”.

Na essência da axiologia republicana há a responsabilização daqueles que atuam em prol da *res publica*, sendo o dever de administrar com zelo a coisa pública um axioma inquestionável.

Podemos descer aos fundamentos políticos do governo para inferir tal afirmação:

O ato que institui o governo não é um contrato, mas uma lei;  
que os depositários do poder executivo não são os senhores do

povo, mas seus oficiais; que o povo dispõe do direito de nomeá-los e destituí-los quando lhe aprouver; que para eles não é uma questão de contratar, mas de obedecer; e que, incumbindo-se das funções que o Estado lhes impõe, outra coisa não fazem senão cumprir com seu dever de cidadãos, sem terem de maneira alguma o direito de discutir as condições. (ROUSSEAU, 2008, p. 135).

Cabe aqui tratarmos mais especificamente da função administrativa e das competências estabelecidas pela Carta Magna aos administradores públicos, que consiste no tema principal deste trabalho.

O Direito Administrativo é um ramo autônomo do Direito que estuda a Administração Pública e a função administrativa, estabelecendo regras e princípios que são voltados para a atuação do Estado no exercício dessa função, em que ele visa proteger o interesse público. São regradas as relações jurídicas estabelecidas entre os próprios órgãos e pessoas jurídicas que compõem a Administração Pública direta e indireta e as relações em que se tem de um lado o Estado e do outro, a coletividade (CARVALHO FILHO, 2006).

Existe certa dificuldade em expressar o significado preciso de *administração pública*, tendo-se em vista a grande quantidade de atividades que o Estado deve desempenhar e o número de órgãos e agentes públicos que devem desempenhá-las. Para isso a doutrina divide o sentido dessa expressão em subjetivo (formal, orgânico) ou objetivo (material, funcional), analisando-o sob a ótica de quem executa as atividades que o Estado deve prestar à coletividade (pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos) e também sob a ótica da natureza da própria atividade prestada (DI PIETRO, 2004).

Analisando-se o sentido objetivo, material ou funcional, o verbo *administrar* significa cuidar, zelar, gerir e, no caso, o que é administrado é a coisa pública, é o interesse de todos. Aqui se fala em *administração pública* (grafada com as iniciais minúsculas) para mencionar a própria atividade de gestão dos interesses públicos exercida pelo Estado, com seus órgãos e agentes, exercendo tal função pública em benefício da sociedade (CARVALHO FILHO, 2010).

Pelo sentido subjetivo, temos que a expressão *Administração Pública* (escrita com letras maiúsculas) significa o conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes públicos que possuem o dever de executar as atividades administrativas, não devendo ser confundida com nenhum dos Poderes estruturais do Estado, sobretudo com o Poder Executivo, ao qual se atribui usualmente a função administrativa. Leva-se em consideração no sentido subjetivo o sujeito da função administrativa, quem a exerce realmente (CARVALHO FILHO, 2006).

Os agentes públicos e os órgãos que exercem a função administrativa fazem parte da estrutura dos entes federativos (União, Distrito Federal, Estados-Membros e Municípios), compondo a Administração Pública direta. Entretanto, existem também pessoas jurídicas que receberam a incumbência de algumas dessas entidades para realizar uma função específica. Tais pessoas jurídicas compõem a Administração Pública indireta e são: as autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas. Elas exercem a função administrativa de maneira descentralizada, diferentemente dos entes que integram a Administração direta, que a exercem de modo centralizado.

A função administrativa é a função exercida pelo Estado, ou por aquele a quem ele tenha delegado determinada atividade de sua competência, para gerir os interesses coletivos, organizar-se internamente, prestar serviços à população ou mesmo interferir no campo privado ao exercer seu Poder de Polícia. Por ser o Estado uma pessoa jurídica, ele precisa de pessoas naturais para expressar sua vontade, o que é feito por meio dos agentes que pertencem a sua estrutura. Os agentes públicos são o elemento físico da Administração Pública, sem os quais esta não poderia realizar suas atividades. São todos aqueles que exercem uma função pública atuando como prepostos da pessoa jurídica (CARVALHO FILHO, 2006).

## 2.1. Agentes públicos *versus* agentes políticos

Conforme afirmado, o Estado, por ser pessoa jurídica, precisa de pessoas naturais que atuem representando-o, expressando sua vontade e realizando suas funções em seu nome. Para isso, torna-se necessária a presença de agentes públicos em sua estrutura, con-

siderando-se tais agentes como todos aqueles que exercem uma função pública em nome do Poder Público. São eles os integrantes dos órgãos públicos que o próprio Estado cria para a realização de determinadas funções. Assim se forma a trilogia fundamental que constitui o perfil da Administração Pública, composta pelos agentes, os órgãos e as funções exercidas (CARVALHO FILHO, 2010).

Todavia, o conceito de agentes públicos é maior e mais abrangente. Agentes públicos são aqueles que, de alguma forma, vinculam-se ao Poder Público e podem ser considerados como “o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como prepostos do Estado” (CARVALHO FILHO, 2010, p. 637). Tal função pública pode ser definitiva ou transitória/ocasional, pode ser gratuita ou remunerada, sendo jurídica ou política (CARVALHO FILHO, 2010). Isso mostra que é agente público “quem quer que desempenhe funções estatais, *enquanto as exercita*” (MELLO, 2008, p. 243, grifo nosso).

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2008), o conceito de agentes públicos, por ser amplo e abranger uma variedade de sujeitos, pode ser dividido nas seguintes categorias: a dos servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de direito privado, que formariam, juntos, a classe dos servidores estatais; a dos particulares que atuam em colaboração com o Poder Público; e a categoria dos agentes políticos.

A primeira categoria não é formada apenas pelos servidores públicos (como esclarece Celso Antônio B. de Mello), devendo se falar em servidores estatais, pois o primeiro termo apresenta um alcance mais restrito. Mas é esta a classe mais ampla dentro do gênero dos agentes públicos e que contém a maior parte dos seus integrantes. São profissionais integrantes de carreiras, que se vinculam ao Estado, por meio de uma relação não eventual de trabalho, para a prática das mais diversas funções e sendo remunerados periodicamente pelos serviços prestados (MARTINS, 2009).

Outra categoria de agentes públicos é a dos particulares que colaboram com o Poder Público, de maneira transitória, sem perderem sua qualidade de particulares, mas para a execução de certas funções

públicas. São eles os concessionários e permissionários de serviços públicos, mesários e juntas apuradoras das eleições, jurados, os titulares de cargos de notas e registro não oficializados e os gestores de negócios públicos (MARTINS, 2009).

Agentes políticos, portanto, são uma das espécies do gênero maior formado pelos agentes públicos. São agentes que ocupam cargos estruturais à organização política do Estado e exercem funções de direção, devendo seguir as orientações previstas no texto constitucional (MELLO, 2008), tendo-se em vista que não representam um mero vínculo funcional, uma vez que “estabelecem uma relação verdadeiramente institucional com o Estado, a partir de um regime que tem sua fonte de inspiração na própria Lei Maior.” (ANJOS NETO, 2004, p. 3).

Tais agentes exercem funções de caráter político (um *munus* público) e de modo transitório, seguindo a regra da investidura e da escolha por meio de eleições, sendo titulares de um mandato eletivo (considerando-se neste conceito também os seus auxiliares). Eles realizam funções políticas, de administração e de governo e a eles compete executar as diretrizes traçadas pelo Poder Público, estabelecendo as estratégias políticas necessárias para que o Estado possa alcançar seus fins, determinando, assim, o futuro do país (CARVALHO FILHO, 2010).

Essa categoria é representada pelos Chefes do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores Estaduais e Prefeitos, além dos vices), seus auxiliares (Ministros de Estado e Secretários) e pelos membros do Poder Legislativo (Deputados Federais, Senadores, Deputados Estaduais e Vereadores). Há ainda quem entenda, como Hely Lopes Meirelles, que membros do Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas e representantes diplomáticos também seriam integrantes dessa classe (MARTINS, 2009).

## 2.2. Os princípios que regem a Administração Pública

O poder atribuído ao administrador deve ser utilizado segundo os parâmetros legais e também em consonância com os princípios constitucionais e administrativos, para que não se configure em uma



conduta abusiva, não podendo ser aceita pelo ordenamento jurídico, por ser considerada como ilegítima (CARVALHO FILHO, 2010).

Não está no escopo do presente trabalho o estudo detalhado dos princípios da administração pública, mas serão necessárias algumas considerações fundamentais. É importante lembrar que os administradores não devem agir somente com respeito aos preceitos legais, mas também com base nos princípios, e, principalmente, devem seguir os princípios traçados pela Constituição Federal, tendo em vista a natureza dos bens (públicos), interesses (públicos, coletivos) e direitos (de toda a coletividade) envolvidos, que devem e necessitam ser protegidos.

Os princípios constitucionais funcionam como alicerces, como elementos estruturantes do sistema jurídico, representando enunciados lógicos que servem de diretrizes para a aplicação das normas que constituem todo o sistema. (REALE, 2006). Tais princípios “atuam como orientadores axiológicos da ação dos intérpretes” (SANTOS, 2008, p. 243).

De acordo com o autor José dos Santos Carvalho Filho:

[...] princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteados a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas. (CARVALHO FILHO, 2006, p. 15).

Existem princípios que foram estabelecidos de maneira expressa, sendo mencionados no texto constitucional vigente. Foi dedicado um capítulo inteiramente à Administração Pública, o que não ocorreu nas Cartas anteriores. Da mesma forma, existem, também, outros princípios que são inferidos de seu texto pela doutrina administrativista, chamados de princípios *reconhecidos*. Mas, de todo modo, não podemos pensar em nenhum instituto do Direito Administrativo que não seja informado por esses princípios (CARVALHO FILHO, 2006).

São princípios administrativos *expressos*, contidos na Constituição Federal de 1988, no *caput* do art. 37, os seguintes: princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade administrativa, da publicidade e da eficiência. Existem ainda alguns princípios que foram previstos em Constituições Estaduais, como o da razoabilidade, da finalidade, da motivação e do interesse público (DI PIETRO, 2004).

Esse rol previsto pelo Constituinte no art. 37, *caput*, revela as diretrizes fundamentais da Administração Pública direta e indireta e deve servir de baliza para a atuação dos agentes públicos, funcionando como uma espécie de manual de conduta desses agentes, o que demonstra um compromisso com os interesses e direitos da sociedade (ANJOS NETO, 2004).

O princípio que inaugura esse rol, o princípio da legalidade, “juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais” (DI PIETRO, 2004, p. 67). O princípio da legalidade representa a diretriz básica a ser seguida pelos agentes públicos.

Segundo tal preceito, o administrador público só pode fazer o que a lei lhe permite. Qualquer atividade desempenhada por ele deve ser autorizada por uma lei, pois, caso contrário, será ilícita. Enquanto para os particulares existe a autonomia da vontade, em que eles podem fazer tudo que a lei não proíba (desde que não seja caracterizada a má-fé, o prejuízo de terceiros e a violação de princípios), para a Administração Pública aplica-se a legalidade, em que os agentes públicos só podem agir autorizados por lei (DI PIETRO, 2004).

Sem se adentrar o estudo detalhado de todos os princípios, merece destaque ainda o da moralidade, através do qual o legislador pretendeu justamente inibir que ocorresse a imoralidade no âmbito da Administração Pública, sendo, inclusive, um pressuposto de validade dos atos administrativos. Para agir de acordo com esse princípio, o administrador público deverá seguir sempre os princípios éticos ao realizar suas atividades. Devem ser analisados os critérios de oportunidade, conveniência, legalidade e justiça no desempenho

de suas funções, mas ele também deve distinguir entre o bem e o mal e entre o que seria uma conduta honesta, leal, ética, de boa-fé e o que não seria.

### **2.3. Patrimônio público**

As questões relativas a defesa e proteção do patrimônio público são de fundamental importância, tendo-se em vista que este não é um patrimônio que pertença a quem está no poder, podendo dele se utilizar de qualquer maneira e até em benefício próprio, como se seu fosse. O Estado não existe somente como um fim em si mesmo, mas também para servir à sociedade. Então um patrimônio que pertence ao Estado, em última análise, pertence também ao povo, devendo ser utilizado em virtude do bem comum, e não apenas de algumas autoridades que exerçam funções públicas.

Aborda muito bem esse aspecto o autor Fernando Rodrigues Martins, quando diz o seguinte:

É evidente que o combate à improbidade administrativa, à corrupção, ao tráfico de influência, entre outras situações ilícitas que concernem ao patrimônio público, também importará na fundamentação substancial e definitiva do Estado democrático. [...] Nesse desiderato é relevante compreender que geralmente as práticas de improbidade administrativa têm por gênese a intencional confusão da seara pública com o interesse privado ou das razões de Estado com o desejo particular. (MARTINS, 2009, p. 41).

A Lei de Ação Popular (Lei nº 4.717/65) considerou patrimônio público como “os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico” (art. 1º, § 1º). Desse modo, podemos perceber que a expressão “patrimônio público” possui um conceito bem amplo, abrangendo todo um conjunto de bens e direitos.

Por terem a característica de ser públicos (constituindo o domínio público), estes bens recebem tratamento diferenciado em relação aos bens dos particulares, havendo regras e restrições específicas para eles. Isso porque sua conservação é do interesse público, o que

torna não só os administradores da *coisa pública* como também os administrados vinculados à sua defesa e proteção. Por possuírem esse atributo específico, mesmo que estejam na posse de particulares, eles não perdem a qualidade de *públicos*, em decorrência de sua origem (MARTINS, 2009).

### **3. A Lei de Improbidade Administrativa e a Ação Civil Pública no combate aos atos que atentem contra os princípios da Administração Pública**

Com o surgimento do Estado Democrático de Direito passou a não ser permitido mais um *governo de homens*, mas somente um *governo de leis*, pois, neste Estado, os cidadãos devem submissão à lei, e principalmente à Constituição, e não aos caprichos dos governantes que estiverem de forma momentânea no poder. E, para que isso seja possível, é necessário que exista uma forma de conter os abusos cometidos pelos representantes dos Poderes, que devem atuar sempre de acordo com a Lei Fundamental, por ser ela que lhes concede competência para agir em nome do povo. Para isso, cabe ao Poder Judiciário, ao ser provocado, realizar esse controle e impedir que a Carta Constitucional e os direitos e liberdades fundamentais sejam violados (TAVARES, 2000).

Tendo-se em vista a necessidade de se dar a máxima efetividade aos princípios constitucionais administrativos, foram criados instrumentos de combate aos atos que atentem contra o patrimônio público, a moralidade e a probidade administrativa, o bem comum e o direito da população em ver garantida a boa administração. Entre os instrumentos de controle temos dois, de grande importância para a concretização de tal proteção, que seriam: a Ação Civil Pública (regulada pela Lei de Ação Civil Pública, Lei nº 7.347/85) e a Ação de Improbidade Administrativa (disciplinada pela Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/92).

A Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), com o objetivo de tutelar interesses e direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos (direitos transindividuais), concedeu legitimidade ativa para propor a ação civil pública a diversos entes, ampliando assim os meios de

proteção desses direitos. Dessa forma, temos o Ministério Público como um dos defensores dos direitos transindividuais, funcionando como autor das ações civis públicas ou, quando não intervier no processo como parte, atuando, obrigatoriamente, no processo, como fiscal da lei (função de *custos legis*).

Em consequência, a ação civil pública pode sim ser utilizada para proteger o patrimônio público, como um direito transindividual, que possui um conceito bem amplo, não contendo razão nenhum argumento de que ela não possa servir de instrumento para o combate aos atos de improbidade nem de que o Ministério Público não seria legitimado para a sua propositura, com tal objetivo.

Com relação a esse tema merece destaque uma observação relativa à nomenclatura utilizada. O que ocorre em nossa opinião é uma falta de técnica jurídica no sentido de atribuir o nome de “ação civil pública de improbidade administrativa”, uma vez que a ação de improbidade administrativa tem natureza, contornos e regramentos próprios, não se confundindo com as ações civis públicas em geral.

A importância do assunto, por óbvio, levou o legislador a editar regras específicas. Ocorre que a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) é posterior à Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), portanto, em face do critério de especialidade, ela deve ser aplicada quando as questões se relacionarem a atos de improbidade. Fato é que a Lei de Improbidade Administrativa prescreveu em seu art. 17 que “a ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar”. Tal dispositivo regula o rito aplicado, e apenas isto, levando muitos operadores do direito a não entenderem que se trata de simples ação ordinária, bastando aplicar o rito pertinente (SACCO, 2008).

Existe, portanto, uma diferença de regimes estabelecidos pelas duas Leis (Ação Civil Pública e Improbidade Administrativa). Embora ambas sejam espécies de ações coletivas, para cada uma foi estabelecido um regramento de procedimentos diferentes, o que fortalece o argumento de que seria um equívoco se falar em ação civil pública

de improbidade administrativa, pois a ação de improbidade não é uma espécie do gênero ação civil pública. Seria mais adequado se falar apenas em ação de improbidade administrativa, tendo-se em vista que são duas ações distintas, com a previsão de legitimidades para pessoas distintas, objetos distintos, objetivos e previsão de sanções diferenciadas, além dos tipos de procedimento (SHIMURA, 2006).

### 3.1. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92)

A Lei de Improbidade Administrativa, de 2 de junho de 1992, dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de improbidade administrativa. Essa lei visa punir aqueles que atuam com abuso de poder, configurado no desvio de poder ou de finalidade, em que o agente público exerce suas atividades de modo que não condiz com o fim estabelecido em lei, sempre voltado para o interesse público, violando também o princípio da finalidade do interesse público.

Quando o administrador público utiliza seu cargo ou suas funções para atingir fins não desejados por lei, agindo em proveito próprio, ofende a moral administrativa.

Os atos da Administração devem acompanhar padrões éticos vigentes na sociedade à qual se destinam e à época em que forem praticados, mas nunca contrariando disposições legais. (CAMMAROSANO, 2006, p. 71).

A improbidade é a imoralidade administrativa especialmente qualificada, que a relação é entre conteúdo e continente, de sorte que toda improbidade constitui ofensa à moralidade administrativa, mas não basta que haja ofensa a esta para que, *ipso facto*, se tenha também como caracterizada aquela.

A Constituição não define os comportamentos qualificáveis como improbidade administrativa. É certo, todavia, que implicando sanções das mais severas, a definição dos comportamentos que mereçam referida qualificação cabe à lei, observados os parâmetros semânticos que se deve extrair do próprio sistema constitucional (CAMMAROSANO, 2006, p. 109).

Com o intuito de especificar os comportamentos que seriam qualificados como atos de improbidade administrativa, ensejando severas sanções, foi editada a Lei de Improbidade Administrativa, em respeito assim ao Estado democrático de Direito, à segurança jurídica e aos princípios constitucionais (CAMMAROSANO, 2006).

Assim, logo no artigo 1º a Lei dispõe quem pode ser sujeito passivo do ato de improbidade, além de fazer menção a quem pode figurar como sujeito ativo, ao determinar que os atos de improbidade podem ser praticados por qualquer agente público, servidor público ou não. Desse modo, são elencados como sujeitos passivos: a Administração Pública direta ou indireta, como também fundacional, de qualquer dos três Poderes da União, do Distrito Federal, dos Estados-Membros, dos Municípios e de Território, “de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual” (*caput*). (BRASIL, 1992).

E o artigo completa, no parágrafo único, dispondo que igualmente estão sujeitos às penalidades previstas nessa lei os atos ímprobos que forem praticados contra o patrimônio de pessoas jurídicas que recebam benefícios, subvenções, incentivos (fiscais ou creditícios) de algum órgão público, como também os praticados contra

[...] aquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. (BRASIL, 1992).

Com isso, teremos todos os órgãos da Administração, direta ou indireta, empresas públicas e sociedades de economia mista e até mesmo entidades que recebem subvenção de natureza fiscal ou creditícia ou empresas que tenham recebido dinheiro público para sua criação ou custeio figurando como sujeitos passivos imediatos dos atos de improbidade. E como sujeitos passivos mediatos temos o próprio cidadão, lesado no seu direito a uma boa administração (MARTINS, 2009).

## A Lei de Improbidade Administrativa:

[...] destina-se a proteger a Administração Pública do modo mais abrangente possível, impondo objetivamente ao gestor da coisa pública, o dever de probidade e moralidade em sua administração. (FIGUEIREDO, 2009, p. 38).

Para isso, já no art. 2º, ela especifica melhor quem pode ser sujeito ativo do ilícito contra a Administração, estabelecendo o que deve ser entendido como agente público.

Assim, a Lei quis demonstrar a amplitude com que tal conceito deve ser considerado, fazendo referência a todos os agentes públicos da União, dos Estados-Membros, Municípios e Distrito Federal, como também de qualquer dos seus Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) (CARVALHO FILHO, 2010). Não são sujeitos ativos somente os servidores públicos, mas também toda pessoa que exerça uma atividade pública, mesmo que de maneira transitória ou sem receber remuneração, assumindo tal função por meio de nomeação, eleição, contratação, designação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, seja para um mandato, para assumir um cargo, um emprego ou uma função em qualquer das entidades que foram mencionadas no artigo 1º.

Isso mostra que mesmo os agentes políticos, os particulares contratados para exercer transitoriamente alguma função pública (sem vínculo funcional), ou servidores públicos de regime celetista, dos entes governamentais privados (como empresas públicas, sociedades de economia mista), como também integrantes do Ministério Público ou do Poder Judiciário, podem ser considerados como sujeitos ativos da prática de atos de improbidade disciplinados por essa Lei (FIGUEIREDO, 2009).

Esse âmbito de abrangência mostra-se ainda maior quando a Lei de Improbidade trata dos terceiros equiparados (art. 3º), que, mesmo não sendo servidores públicos ou agentes públicos, podem também responder por atos de improbidade, desde que tenham induzido ou concorrido para a sua prática, ou dele se beneficiado, de maneira direta ou indireta.



No art. 4º, o legislador faz menção aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (art. 37, *caput*, da CF/88), determinando que tais princípios são de observância obrigatória pelos agentes públicos, não só porque administram a coisa pública, como também devem servir de exemplo para a população, justamente por representarem o Estado, devendo atuar, dessa maneira, de forma ética, leal, honesta, lícita.

O art. 5º determina que no caso da ocorrência de lesão ao patrimônio público, seja por ação ou omissão do sujeito ativo, feita de forma dolosa ou mesmo culposa, deverá ser feito o ressarcimento integral do dano causado. Para isso, não importa se os bens objeto de constrição foram adquiridos antes da vigência da Lei de Improbidade Administrativa, pois mesmo tais bens podem ser alcançados. Cabe, ainda, ao réu provar que os bens, ou quais bens, não possuem conexão com a prática do ato de improbidade (FIGUEIREDO, 2009).

São estabelecidas e reguladas basicamente três categorias de atos de improbidade administrativa pela Lei nº 8.429/92, sendo dispostas da seguinte forma: a categoria dos atos que importam em enriquecimento ilícito do infrator (capítulo II, seção I, art. 9º); a dos atos que causam algum prejuízo ao erário (seção II, art. 10); e a dos atos de improbidade que violem os princípios da administração pública (seção III, art. 11).

É possível notar que, nesses artigos mencionados, que definem os tipos de ilícitos administrativos, são estabelecidas cláusulas gerais, no *caput* de cada artigo,

[...] com a utilização de conceitos indeterminados e o método casuístico nos respectivos incisos, o que pode ser confirmado pelo emprego do advérbio *notadamente*, abrindo *standards* para outras condutas paradigmáticas. (BAHENA, 2008, p. 121).

É importante ressaltar que o ato de improbidade que gere enriquecimento ilícito do agente público pode ou não levar um prejuízo material para a Administração, isso porque o sujeito ativo do ilícito pode receber dinheiro, valores, bens de modo que não acarrete

dano material ao Poder Público (MARTINS, 2009). Mas, mesmo assim, será responsabilizado porque, com sua conduta, haverá “quebra da confiança no tráfico jurídico. Portanto, a incidência de dano moral (e daí a razão da multa civil) é sempre uma constante” (MARTINS, 2009, p. 262).

Segundo previsão do art. 6º, o agente que se beneficiou agindo illicitamente e obteve um ganho patrimonial, também ilícito, perderá os bens ou valores que tiverem sido acrescidos ao seu patrimônio, mostrando aqui a perda de bens como um tipo de pena, que será decretada pelo juiz na sentença condenatória por atos de improbidade que se encaixem em um dos incisos do artigo 9º. E, para que isso seja possível, existe a possibilidade de serem utilizadas medidas cautelares, nominadas ou inominadas (FIGUEIREDO, 2009).

Uma questão ainda polêmica é a referente a ações ou omissões culposas:

[...] a lei integradora da vontade constitucional foi além do razoável ao dispor que “constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário *qualquer ação ou omissão* dolosa ou *culposa* [...]”. Ao que parece, o legislador infraconstitucional levou longe demais o permissivo da Lei Maior, ausentes proporcionalidade e razoabilidade no dispositivo legal. (FIGUEIREDO, 2009, p. 97)

Analisando-se o dispositivo legal neste aspecto, podemos entender que mesmo uma conduta culposa, que, portanto, não seria praticada com o intuito de causar um dano, e que enseje uma lesão pequena ao erário, seria, segundo a Lei, considerada como ato de improbidade administrativa ao qual possam ser aplicadas as severas punições previstas para esse tipo de ato, como a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, entre outras. Mas a Lei de Improbidade não pode ser interpretada dessa maneira, deve-se punir sim a conduta culposa, como previsto em lei, mas aquela em que exista culpa consciente, que seja capaz de causar uma lesão ao erário. Desse modo, seria respeitado o princípio da proporcionalidade, não havendo excessos na aplicação das leis e suas penalidades (FIGUEIREDO, 2009).

Os atos de improbidade que violem os princípios da administração pública estão tipificados no art. 11 da LIA. Assim, o agente público (e também os equiparados) comete ato de improbidade quando agir ou se omitir, em realizar suas funções, de modo que desrespeite os deveres de honestidade e lealdade às instituições, como também quando violar a imparcialidade e a legalidade.

Cumpra observar que o agente deve integral atendimento ao regime disciplinar a que está submetido. As hipóteses legais de violação aos *deveres* do servidor são, em última análise, de violação aos princípios constitucionais da Administração Pública. Assim, v.g., vide o art. 116 da Lei 8.112, de 1990, a exigir acatamento à legalidade, lealdade, moralidade, imparcialidade etc. (FIGUEIREDO, 2009, p. 118).

Portanto, no art. 11, é demonstrada a importância de os agentes públicos atuarem sempre em conformidade com as leis e suas finalidades, para não violarem o princípio da legalidade, como fundamento do Estado democrático de Direito, e o princípio da finalidade ou supremacia do interesse público (inciso I). Define-se também a necessidade de respeitarem seus deveres funcionais, atuando com zelo e dedicação e mantendo sigilo, quando for o caso (incisos II e III). O inciso IV trata ainda da obrigação de os administradores publicarem os atos praticados por eles, para ciência e garantia dos administrados e em respeito ao princípio constitucional da publicidade (FIGUEIREDO, 2009).

O art. 12 trata das penas que devem ser aplicadas, isoladamente ou cumulativamente, aos infratores e concedidas de acordo com a gravidade do fato, a extensão do dano causado e o proveito patrimonial que o agente ímprobo tiver conseguido com o ato de improbidade (*caput* e parágrafo único). Assim, são previstas penas de perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente; ressarcimento integral do dano causado, quando houver; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; pagamento de multa civil; e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja

sócio majoritário. Mas o próprio *caput* do art. 12 deixa expresso que, além dessas cominações, o agente público poderá sofrer ainda sanções penais, civis e administrativas, que tiverem sido previstas nas legislações específicas.

Muito se discute acerca da natureza jurídica da Lei nº 8.429/92, podendo se falar na existência de três correntes que definem sua natureza. Uma das correntes entende que seus efeitos são de natureza administrativa e patrimonial, ou seja, seria de natureza civil, no sentido lato. Outra corrente já dispõe de maneira diametralmente oposta, por compreender que seu conteúdo deve ser considerado como de natureza penal. A última corrente já considera que a natureza jurídica deve ser determinada de acordo com o sujeito passivo do ato de improbidade, variando entre crime político, crime de responsabilidade ou ainda que reflita em responsabilidade administrativa e patrimonial (ANJOS NETO, 2004).

Não nos parece aceitável entender que a Lei de Improbidade seja nem de natureza política nem de crime de responsabilidade nem de natureza penal. Com relação a essa última, ela seria o oposto, seria de natureza extrapenal. Isso porque a Constituição menciona em seu art. 37, § 4º, “sem prejuízo da ação penal cabível”. Mas a independência de instâncias fica evidenciada também na própria Lei nº 8.429, quando dispõe da seguinte maneira no art. 12, *caput*: “Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica”. (BRASIL, 1992).

Essa Lei possui natureza jurídica singular, não podendo ser vista nem como penal nem como administrativa, sendo independente destas esferas de responsabilidade (ANJOS NETO, 2004).

Embora tome de empréstimo – mas apenas isso – algumas descrições tipicamente penais, ali em seu bojo trabalha com outros tipos mais abertos e abstratos – o que não se coadunaria com o princípio da legalidade estrita, peculiar ao direito repressivo. (ANJOS NETO, 2004, p. 88).

E, quando descartamos a possibilidade de essa Lei ser de natureza penal, ao mesmo tempo, estamos excluindo também a possibilida-

de de ser suscitada a aplicação do foro privilegiado, por prerrogativa de função (ANJOS NETO, 2004).

E, com relação aos outros argumentos, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) demonstra o entendimento de que atos de improbidade são considerados como crimes comuns, sendo a ação de improbidade uma ação civil, importando assim também em diferentes competências para julgamento. Isso pode ser visto em alguns julgados do Tribunal, como na Reclamação nº 591-SP, um *leading case* na matéria, de relatoria do Min. Nilson Naves como relator (ANJOS NETO, 2004).

Esse entendimento foi muito bem sintetizado, em sede doutrinária, pelo Min. José Augusto Delgado, citado pelo autor Francisco Chaves dos Anjos Neto na passagem a seguir:

A Lei de Improbidade Administrativa cuida de reparar atos de improbidade praticados contra a Administração Pública por uma via específica que não se confunde com a ação penal comum, nem com a ação que apura os crimes de responsabilidade das autoridades mencionadas na Constituição Federal. Ela adota uma terceira espécie, a ação civil de reparação de danos ao erário, com consequências não penais propriamente ditas, apenas visando ao ressarcimento ao erário dos danos que contra si foram praticados e aplicando aos infratores sanções civis e políticas, como multa, suspensão dos direitos políticos e perda da função pública. (ANJOS NETO, 2004, p. 112).

O art. 23 da Lei de Improbidade estabelece os prazos prescricionais da ação de improbidade administrativa, regulamentando o disposto no § 5º do art. 37 da Constituição, mas não faz menção, entre eles, da existência de um prazo também para a ação que objetive o ressarcimento integral do dano causado, pois, como o texto constitucional determinou, tal ação é imprescritível (SHIMURA, 2006).

Outro ponto importante que também deve ser mencionado se refere à competência para julgar casos de improbidade administrativa. A Lei nº 10.628/2002 havia realizado modificações no artigo 84 do CPP, concedendo prerrogativa de foro a tais agentes (ou ex-agentes)

que deveriam então ser processados e julgados por esses crimes perante o tribunal competente para processá-los e julgá-los criminalmente, em razão da função pública que exercem (ou exerciam), retirando, assim, a competência do juiz de primeira instância (FIGUEIREDO, 2009).

O STF declarou a inconstitucionalidade do foro privilegiado previsto pela Lei nº 10.628/02 aos ex-agentes públicos, na qual a real intenção era de conceder privilégios aos ex-agentes políticos. Os Ministros entenderam que a competência originária do Supremo é aquela definida na Lei Maior, para crimes de natureza penal, e não civil, como no caso da responsabilização por atos de improbidade, e, sendo assim, essa competência não poderia ser somada, por lei, àquela já definida constitucionalmente (SHIMURA, 2006).

Entende-se que tal mudança na legislação seria uma reação ao cancelamento da Súmula nº 394 pelo Supremo, na qual era previsto o foro especial, por prerrogativa de função, também aos ex-titulares de funções públicas. Mas o entendimento sobre a matéria mudou e passou-se a considerar que deve prevalecer o princípio da atualidade do exercício da função pública. Foi demonstrada a diferença existente entre privilégio e prerrogativa, sendo certo que esta é uma garantia concedida para que se tenha a necessária autonomia no exercício de uma função pública (SHIMURA, 2006). Mas, “quando cessa a função pública, a manutenção de tal prerrogativa passa a ser um privilégio, por adquirir um caráter pessoal e não funcional” (SHIMURA, 2006, p. 80).

A questão relativa a defesa da probidade administrativa e persecução de ações ímprobas é de extrema relevância. Tal discussão se torna ainda mais importante, não somente do ponto de vista teórico como também prático, tendo-se em vista que existe uma forte pressão para que a ação de improbidade administrativa seja considerada imprópria para a persecução de agentes políticos (chefes do executivo e seus auxiliares, assim como os membros do Poder Legislativo). O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Reclamação nº 2.138/DF, emprega a tese da inaplicabilidade da Lei de Improbidade aos referidos agentes políticos, o que faz diminuir consideravelmente a possibilidade de controle de tais atos pela sociedade, e este não

parece ser nem de longe o objetivo traçado pela Constituição de 1988 ante qualquer análise hermenêutica mais simples.

#### **4. A posição do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto (Reclamação nº 2.138/DF) e suas possíveis consequências**

O Supremo Tribunal Federal demonstrou seu entendimento acerca do tema da aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) aos agentes políticos na Reclamação nº 2.138- 6/DF, publicada em 18 de abril de 2008, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes (relator para o acórdão). A reclamação é instituto que visa a preservação da competência e a garantia de autoridade das decisões do Supremo.

Mas trata-se apenas de um caso concreto que, portanto, possui efeitos *inter partes*, não tendo, eficácia *erga omnes*, para toda a coletividade. Contudo há uma tendência, que neste caso se torna preocupante, que envolve a abstrativização do controle de constitucionalidade difuso, ou seja, sua tendência em ter efeitos similares ao controle de constitucionalidade concentrado ante a nova interpretação que o STF tem dado ao art. 52, X, da CF/88.

No julgado referente à Reclamação nº 2.138/DF, o Supremo entendeu que a Lei de Improbidade Administrativa não seria aplicável aos Ministros de Estado, considerando-os como agentes políticos que seriam regidos por um regime jurídico especial de responsabilidade. O STF aí faz a distinção entre agentes políticos e agentes públicos, que possuiriam regimes diferentes de responsabilização, e considera atos de improbidade como crimes de responsabilidade.

Para uma completa análise da Reclamação nº 2.138/DF, é importante discutirmos vários pontos dessa decisão, o que passa a ser feito a seguir:

RECLAMAÇÃO 2.138-6/ Distrito Federal

Relator originário: Min. NELSON JOBIM

Relator para o Acórdão: Min. GILMAR MENDES (art. 38, IV, *b*, do RISTF) Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Publicação: 18/04/2008

**EMENTA:** RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. AGENTES POLÍTICOS. I. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM. I. 1. Questão de ordem quanto à manutenção da competência da Corte que justificou, no primeiro momento do julgamento, o conhecimento da reclamação, diante do fato novo da cessação do exercício da função pública pelo interessado. Ministro de Estado que posteriormente assumiu cargo de Chefe de Missão Diplomática Permanente do Brasil perante a Organização das Nações Unidas. Manutenção da prerrogativa de foro perante o STF, conforme o art. 102, I, c da Constituição. Questão de ordem rejeitada. I. 2. Questão de ordem quanto ao sobrestamento do julgamento até que seja possível realizá-lo em conjunto com outros processos sobre o mesmo tema, com participação de todos os Ministros que integram o Tribunal, tendo em vista a possibilidade de que o pronunciamento da Corte não reflita o entendimento de seus atuais membros, dentre os quais quatro não têm direito a voto, pois seus antecessores já se pronunciaram. Julgamento que já se estende por cinco anos. Celeridade processual. Existência de outro processo com matéria idêntica na sequência da pauta de julgamentos do dia. Inutilidade do sobrestamento. Questão de ordem rejeitada. II. MÉRITO. II. 1. Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo. II. 2. Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, c (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, c, da Constituição. II. 3. Regime especial. Ministros de Estado. Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, c; Lei nº 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum



da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). II. 4. Crimes de responsabilidade. Competência do Supremo Tribunal Federal. Compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do art. 102, I, *c* da Constituição. Somente o STF pode processar e julgar Ministro de Estado no caso de crime de responsabilidade e, assim, eventualmente, determinar a perda do cargo ou a suspensão de direitos políticos. II. 5. Ação de improbidade administrativa. Ministro de Estado que teve decretada a suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 8 anos e a perda da função pública por sentença do Juízo da 14ª Vara da Justiça Federal - Seção Judiciária do Distrito Federal. Incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que possui prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal, por crime de responsabilidade, conforme o art. 102, I, *c* da Constituição. III. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (BRASIL, 2008).

No caso em debate, o Ministério Público Federal propôs uma Ação de Improbidade Administrativa, com base na Lei nº 8.429/92, contra o então Ministro Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), da Presidência da República, o qual, na época em que a Reclamação chegou ao Supremo, exercia a função de Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia.

Nos termos da petição inicial, a improbidade administrativa consistia em solicitação e posterior utilização indevida de aeronaves da Força Aérea Brasileira (FAB) para o seu transporte particular, como também para o transporte de terceiros, sem haver nenhuma relação com suas atividades funcionais, além de ter sido constatada a fruição de Hotel de Trânsito da Aeronáutica. E, assim, foi pedida a sua condenação pelos atos de improbidade praticados, por ter infringido o art. 9º, *caput* e incisos IV e XII, o art. 10, *caput* e incisos IX e XIII, como também o art. 11, *caput* e inciso I, todos da Lei de Improbidade Administrativa.

A União arguiu a incompetência absoluta da Justiça Federal de Primeiro Grau para processar e julgar essa ação, alegando tratar-se de competência do STF, com fulcro no art. 102, I, *b*, da Constituição

Federal. E o Réu contestou as alegações, dizendo que utilizou as aeronaves de forma legal, com boa-fé e com base na praxe administrativa e também alegou a incompetência absoluta do juízo e a inépcia da petição inicial.

Contudo, o Juiz Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal julgou procedente o pedido e condenou o Ministro de Estado, aplicando as penalidades previstas na Lei nº 8.429/92, em seu art. 12, bem como no art. 37, § 4º, da Constituição da República, havendo apelação da sentença.

Diante disso, a União propôs a Reclamação nº 2.138, em face do Juiz Federal, objetivando a preservação da competência originária do Supremo Tribunal Federal para julgar essa ação de improbidade. Pretendeu que fosse considerada usurpação da competência absoluta do STF para processar e julgar um Ministro de Estado por crime de responsabilidade, processando um agente político com fundamento na Lei de Improbidade Administrativa nas instâncias ordinárias, tendo como base para suas alegações, o art. 102, I, *b* e *c*, da Carta Magna.

Em seus arrazoados, a União alegou que os Ministros de Estado não responderiam por atos de improbidade administrativa com base na Lei nº 8.429/92, mas apenas por crime de responsabilidade, e perante o STF. Considerou que, mediante a realização de uma interpretação sistemática do texto constitucional e da compreensão adequada da natureza dos agentes políticos, chegar-se-ia à conclusão de que tais agentes não poderiam ser perseguidos por meio de ações de improbidade administrativa, levando “à necessidade de se firmar uma redução teleológica do teor da norma constante do art. 2º da Lei nº 8.429/92” (BRASIL, 2008, p. 100).

A União continua seu argumento dizendo que no gênero agentes públicos estão aqueles que ocupam cargos e funções estabelecidas na Constituição, que prevê suas atribuições, estabelece prerrogativas e suas responsabilidades. Agora, agentes políticos seriam uma categoria diferenciada da noção geral de agentes públicos, entendida assim não somente pela legislação como também pela doutrina adminis-

trativista. Essa seria uma categoria especial de agentes que possuem como característica marcante a independência de sua atuação e a capacidade para tomar decisões que estão relacionadas ao próprio exercício da soberania do Estado. E, por isso, o exercício das funções atribuídas aos agentes políticos não se confundiria com as exercidas pelos demais servidores públicos, com suas limitações hierárquicas, falta de autonomia funcional (como não se vê no caso dos agentes políticos) e submissão ao sistema comum de responsabilidades.

Considerando-se essas diferenças e, principalmente, a necessária independência e liberdade funcional dos agentes políticos para o exercício de seu papel constitucional, eles não podem estar sujeitos ao regime de responsabilidade comum dos demais agentes públicos, tendo suas responsabilidades apuradas, sofrendo supervisão e repressão com o mesmo padrão dos demais agentes administrativos. Isso está na natureza de tais agentes, que representam uma função política.

E assim, terminando seu argumento, a União completa que, admitir-se que um juiz de primeira instância possa julgar um Ministro de Estado e aplicar-lhe sanções como a perda de seu cargo e de seus direitos políticos, até mesmo em sede de liminar, seria contrário ao sistema pretendido, pelo próprio Constituinte, de proteção da liberdade de agir dos agentes políticos.

Então, o STF extinguiu o processo ocorrido na Vara Federal e determinou sua competência para processar e julgar o caso, com supedâneo no art. 102, I, c, da Constituição brasileira. Determinou a rejeição da preliminar de prejudicialidade, rejeitou a questão de ordem suscitada, no sentido de sobrestar o julgamento. No mérito, por maioria, o Supremo Tribunal julga procedente a reclamação.

O Supremo utiliza como fundamentos de sua decisão as distinções existentes entre o conceito de agentes públicos e o que se entende por agentes políticos. Para ele, existiriam dois regimes jurídicos de responsabilização político-administrativa, declarando que nosso sistema constitucional diferencia o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos.

## 5. Contradições da decisão do STF na Reclamação nº 2.138/DF

Na decisão da presente reclamação, fala-se que a Constituição Federal não admite a concorrência entre dois regimes jurídicos de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos. Seria previsto em seu texto um regime geral, aplicável aos agentes públicos como um todo, conforme o art. 37, § 4º (que é regulado pela Lei de Improbidade Administrativa), e um regime especial, que estaria fixado no art. 102, I, c (sendo disciplinado pela Lei nº 1.079/50), aplicável somente aos agentes políticos. E ainda completam a fundamentação dizendo que, “se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, c, da Constituição” (Reclamação nº 2.138/DF).

Para o Supremo, os Ministros de Estado, por serem agentes políticos, seriam regidos por normas específicas, e não pelas normas comuns aplicáveis a todo servidor público, por estarem submetidos a um regime de responsabilidade especial, constante do art. 102, I, c, da CF/88, regulado pela Lei nº 1.079/50. Sendo assim, a eles não seria aplicável o regime comum de responsabilização, disciplinado na Lei nº 8.429/92.

Além disso, seriam os Ministros de Estado processados e julgados pelo STF, no caso de cometimento de delitos político-administrativos, sendo essa competência também prevista no art. 102, I, c, da Constituição de 1988. Determinou-se, assim, a “incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que possui prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal, por crime de responsabilidade, conforme o art. 102, I, c, da Constituição” (Reclamação nº 2.138/DF).

Contudo, no art. 102, inciso I, alínea c, da Constituição de 1988, utilizado como fundamento da decisão da Reclamação, só existe a menção no texto constitucional à competência originária do Supremo, para processar e julgar:

[...] os *Ministros de Estado* e os *Comandantes da Marinha*, do *Exército* e da *Aeronáutica*, ressalvado o disposto no art. 52, I, os *membros dos Tribunais Superiores*, os do *Tribunal de Contas da União* e os *chefes de missão diplomática de caráter permanente* [...] (BRASIL, 1988, grifo nosso)

no cometimento de infrações *penais* comuns e nos *crimes de responsabilidade*, nada é dito sobre atos de improbidade.

Em momento algum a Constituição Federal quis abranger essa competência, em crimes de responsabilidade, para o julgamento de todos os agentes políticos, determinando a competência do STF para julgar o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, Governadores Estaduais, membros das Assembleias Legislativas, Prefeitos, Vereadores. A Lei Maior não mencionou esses agentes políticos, não quis que a norma abrangesse todos os agentes políticos, se esse fosse o objetivo, teria sido contemplado, na literalidade, pelo Poder Constituinte.

Uma ressalva ao que foi dito sobre a competência do STF, com relação ao que foi mencionado ou não no art. 102, refere-se aos deputados e senadores, tendo-se em vista que outro artigo, o art. 53, § 1º, da CF/88, determinou que eles devem ser submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

A competência dos Tribunais Superiores, para processar e julgar, originariamente, determinados casos, foi disposta de modo taxativo no texto constitucional, não sendo cabível a interpretação extensiva. Se a Carta Republicana quisesse dispor de modo mais amplo, como fez na alínea c, ao incluir os crimes de responsabilidade, ela o teria feito, pois não existem palavras desnecessárias na lei e não podemos deduzir algo que não esteja presente em seu texto e que não decorra da sua leitura e interpretação adequadas (ANJOS NETO, 2004).

Seguindo a tradição das Constituições anteriores, o Poder Constituinte quis limitar a competência, tendo em vista a prerrogativa de função, somente para hipóteses que digam respeito a uma jurisdi-

ção penal. No caso das ações de improbidade, isso não se aplica, por se constituir em uma jurisdição extrapenal. Se assim não fosse, não existiria a ressalva contida no final do parágrafo quarto do art. 37 da CF/88, quando diz: “sem prejuízo da ação penal cabível” (ANJOS NETO, 2004).

Dessa maneira, o regime especial de responsabilidade, estabelecido no art. 102, I, c, da CF/88, somente foi designado para os agentes políticos constantes desta alínea, não podendo ser aplicado a qualquer agente político. Sendo assim, para todos os outros, seria sim aplicável o regime comum, previsto no art. 37 da Constituição da República.

No *caput* do art. 37 da Lei Fundamental, são estabelecidos os princípios norteadores da Administração Pública e da função administrativa, que devem sempre ser obedecidos. Em seu parágrafo 4º, o art. 37 prevê as possíveis penas a serem aplicadas aos agentes que praticarem atos de improbidade, como a

[...] suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (regulamentação dada pela Lei nº 8.429/92). (BRASIL, 1988).

É importante perceber que esse artigo se refere aos atos praticados por todos os agentes, por tratar do assunto de forma ampla, não fazendo nenhuma ressalva quanto aos agentes políticos. Isso mostra que a todos seria aplicável o regime disciplinado pela Lei de Improbidade Administrativa, exceto quanto aos mencionados pela própria Constituição, no art. 102, I, c (se atos de improbidade forem considerados como crimes de responsabilidade).

Quando analisamos a decisão do Supremo na Reclamação nº 2.138/DF, em que ficou determinada a sua competência originária para julgar os Ministros de Estado, no caso de cometimento de crimes de responsabilidade, foi estabelecido que para eles seria aplicável um regime especial, justamente pelo fato de serem agentes políticos. O mais grave dessa decisão foi o fato de levar ao entendimento acerca da inaplicabilidade da LIA aos agentes políticos, o que acabou por torná-la inaplicável, portanto, também aos prefeitos e vereadores.

A Lei nº 1.079/50 define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo e julgamento. Ela define quais condutas implicariam esse tipo de crime e prevê o julgamento e as penas aplicadas para o Presidente da República, seus Ministros de Estado, os Ministros do STF e o Procurador-Geral da República.

Entretanto, aplicando-se a Lei nº 1.079/50 aos demais agentes políticos, nós podemos perceber que para eles não seria o STF o competente para processar e julgar seus crimes, e sim, o Legislativo Federal. Assim seria, tendo-se em vista o art. 14, que permite que qualquer cidadão denuncie o Presidente da República ou os Ministros de Estado perante a Câmara dos Deputados. Da mesma forma, considerando-se o art. 23, § 6º, que esclarece que o Senado Federal é o competente para julgar os crimes de responsabilidade, sendo competente o Supremo nos casos de crimes *comuns*.

Temos ainda o que foi definido pelo art. 80, que determina que a Câmara dos Deputados será o tribunal de pronúncia e o Senado Federal, o tribunal de julgamento, nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado. E “nos crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República, o Senado Federal é, simultaneamente, tribunal de pronúncia e julgamento”. E temos também o art. 64, que estabelece que o Senado Federal seja constituído em “Tribunal de julgamento”, sob a presidência do Presidente do STF.

Além disso, tipifica os crimes de responsabilidade dos Governadores Estaduais e seus Secretários, no caso de a Constituição Estadual não regular o assunto, em que a denúncia pode ser feita para as Assembleias Legislativas respectivas.

Com isso, a própria lei utilizada como fundamento para sua decisão mostra que não é ele, o STF, competente para o julgamento dos crimes de responsabilidade, salvo no caso dos Ministros de Estado, por ser regra constitucional, de hierarquia superior à da lei ordinária. Tal argumento ainda possui um viés constitucional, pois a Lei Fundamental também previu a competência do Senado para julgar crimes de responsabilidade, como é visto no art. 52 da CF/88.

Mas poderíamos pensar ainda em outra forma de ver a matéria. Isso porque, para o Supremo Tribunal Federal, os atos de improbidade administrativa foram tipificados como crimes de responsabilidade na Lei nº 1.079/50, sendo um delito de caráter político-administrativo, o que reflete uma confusão entre conceitos de crime de responsabilidade e atos de improbidade. Portanto, mesmo esse argumento da existência de um regime especial para os Ministros de Estado estaria equivocado, pois, nas palavras de Marcelo Figueiredo,

[...] confundem-se, inclusive, propositadamente, crime de responsabilidade, crime comum, *impeachment* e ato de improbidade – todos distintos, e cada um deles sujeito a regime diverso, segundo a Constituição e as leis materiais e processuais. (FIGUEIREDO, 2009, p. 24).

Se crimes de responsabilidade e atos de improbidade são conceitos distintos, como dispõe a doutrina, possuindo regramento e implicando situações diferentes, então, mesmo para esses agentes contidos na alínea c (Ministros de Estado), o regime jurídico aplicável nos casos de improbidade administrativa seria também o disposto no art. 37 da Carta Política e regulado pela Lei nº 8.429/92.

O autor Marcelo Figueiredo ainda completa a exposição de seu raciocínio dizendo o seguinte:

Entender – como quer a União nas reclamações acima enunciadas – que os atos de improbidade importam, naqueles casos, crimes de responsabilidade é, evidentemente, improcedente. Isso porque, como sustentamos há tempos, existem diversas categorias de atos de improbidade na lei – atos de mera ilegalidade, atos de improbidade simples, atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito (atos verdadeiramente ímprobos), atos de improbidade que causam prejuízo ao erário (dolosos ou culposos) e, ainda, atos de improbidade que violam os princípios da Administração Pública (também culposos ou dolosos), normalmente condutas conjugadas aos tipos anteriores.

Ademais, somente algumas autoridades poderiam praticar os ‘crimes de responsabilidade’ contra a probidade da Administração,



contemplados no inciso V do art. 85 da CF. Para esses casos há que atender para as condutas previstas expressa e taxativamente na Lei 1.079/1950, recepcionada em parte pela Constituição de 1988, como já decidiu o STF no ‘caso *Collor de Mello*’.

Por fim, não há, portanto, que confundir *crime de responsabilidade* com *ato de improbidade*. (FIGUEIREDO, 2009, p. 26-27).

Haveria, assim, dois regimes a serem aplicados, mas para abordagens jurídicas diferentes, uma tendo em vista os atos de improbidade e outra, os crimes de responsabilidade. Sem mencionar ainda a possibilidade de aplicar a legislação penal, pela permissão contida no final do parágrafo quarto do art. 37 (CF/88), o que mostra a intenção do Constituinte de punir verdadeiramente os desvios de conduta dos agentes públicos (gênero do qual os agentes políticos fazem parte) para a proteção do patrimônio público e probidade no trato com a coisa pública.

Dessa forma, podemos considerar que

[...] prevalece no direito brasileiro o sistema de pluralidade ou concorrência de instâncias para repressão da improbidade administrativa, viabilizada não só pela Constituição Federal, mas também pela expressa previsão do art. 21, II, da Lei n. 8.429/92. (MARTINS JÚNIOR, 2009, p. 310).

Essa pluralidade está demonstrada na possibilidade de aplicação de diversos diplomas que punem a falta de probidade administrativa conforme diferentes enfoques, seja considerando o fato ilícito praticado pelo agente como uma infração político-administrativa, seja considerando-o como crime (natureza penal) ou mesmo um ilícito administrativo. A quebra da moralidade é analisada tanto sob o ângulo administrativo e penal como pelo ângulo civil e eleitoral, havendo a previsão de sanções adequadas para cada caso (MARTINS JÚNIOR, 2009).

Conforme é de conhecimento geral, uma interpretação sistemática não deve ser realizada tendo como base o conteúdo de artigos, incisos ou alíneas isolados, é preciso compatibilizar todas as normas

do texto constitucional. Dessa forma, é importante fazer aqui uma ressalva. Com relação ao Presidente da República, a própria Lei Fundamental (de maior hierarquia) determinou que seria aplicável a ele o tratamento de crime de responsabilidade, havendo uma responsabilidade político-administrativa, inclusive para casos de improbidade administrativa, como consta do art. 85, V e parágrafo único, da CF/88. E para o Presidente, assim como outras autoridades, a lei que regula e tipifica os crimes praticados por ele é a Lei nº 1.079/50. São definidas punições como a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de função pública (por prazo determinado), sanções essas parecidas com as previstas na Lei nº 8.429/92, no art. 12 (MARTINS JÚNIOR, 2009).

Contudo,

[...] a aplicação das penalidades da Lei nº 8.429/92 não é consumida pela aplicação das sanções político-administrativas, em razão da diversidade da natureza jurídica de cada uma delas e da própria extensão (prazos diferentes), sem que a extinção do mandato (renúncia, término etc.) impeça a possibilidade da aplicação das sanções da Lei n. 8.429/92, nem a rejeição do processo político-administrativo. (MARTINS JÚNIOR, 2009, p. 311).

A Lei de Improbidade ainda define sanções como o pagamento de multa civil, o ressarcimento integral do dano causado, a perda de bens e valores que tiverem sido incorporados ao patrimônio do agente público (de forma ilícita), a proibição de contratar com a Administração Pública ou dela receber incentivos e benefícios creditícios e fiscais (MARTINS JÚNIOR, 2009).

Há, portanto, instâncias diferentes e autônomas para diversas qualificações jurídicas de um mesmo fato, não havendo reserva ou “exclusividade de jurisdição ao Poder Legislativo”. A própria principiologia republicana está ligada à responsabilização, sem comportar abertura de espaços para imunidades, razão pela qual a Lei nº 8.429/92, art. 2º, aplica-se a qualquer ato de improbidade administrativa de qualquer dos Poderes, sejam atos administrativos, legislativos ou jurisdicionais (MARTINS JÚNIOR, 2009, p. 312).

Podemos analisar o assunto ainda por outro aspecto, o aspecto da importância de não tornar inaplicável a Lei de Improbidade Administrativa, por ser uma lei que, apesar de possuir alguns defeitos, é mais apropriada para a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa e que impõe, inclusive, a obrigação de ressarcir integralmente o dano causado (art. 5º); é também mais recente, datada de 2 de junho de 1992, estando mais próxima da realidade atual (MARTINS, 2009).

A Lei nº 1.070, de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 1967 (específico para crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores), ambos mais antigos, regiam relações distintas das ocorridas hoje e em momentos também distintos e, principalmente, numa sociedade diferente e com valores diferentes da atual. A Lei de 1950 dispõe somente sobre crimes de responsabilidade e não de improbidade, e ambas as legislações estabelecem julgamentos políticos.

Assim, dando-se tratamento mais privilegiado aos agentes políticos, com a aplicação de regime especial, estaríamos atrapalhando a evolução no combate aos atos de improbidade e talvez uma possível oportunidade de reduzir a sua prática por esses agentes, pelo medo de serem realmente julgados pelo Poder Judiciário e condenados pelos seus atos e com base em regimes e punições mais severas, que representam o desejo da sociedade em querer o fim da corrupção no Brasil.

A este fato soma-se a parcialidade dos julgamentos políticos, pois muitas vezes bases parlamentares são formadas não visando o interesse público, mas visando interesses partidários aos quais se soma uma intensa carga de corporativismo.

Da mesma forma, do ponto de vista de toda a principiologia constitucional, não há como fundamentar benefícios e diferenças de tratamento, sendo, para os agentes políticos, concedido foro privilegiado, tratamento de crime de responsabilidade e julgamentos com reflexos políticos (como no *impeachment*), enquanto para os demais agentes públicos, pela prática de infrações menores ou de igual relevância, seja dado o tratamento mais rigoroso da improbidade administrativa (ANJOS NETO, 2004).

Se fosse considerado que o regime especial do art. 102, I, c, da CF/88 é aplicável não apenas aos Ministros de Estado, mas também a todos os agentes políticos, o que não consta do texto da Constituição, haveria, desse modo, um desrespeito às normas constitucionais e uma considerável diminuição das formas de controle dos atos de improbidade praticados pelos agentes políticos, tendo-se em vista que receberiam um tratamento muito mais suave, ainda mais com o fato de que seriam *julgados politicamente* pelos seus atos. Com essa mudança de regime, quem seria competente para julgar o Presidente da República, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, os Governadores Estaduais e seus Secretários, segundo a Lei nº 1.079/50, seria o Poder Legislativo (Senado Federal e Assembleias Legislativas).

Considerando-se essa mesma análise feita no caso, seria então aplicável aos prefeitos e vereadores apenas o Decreto-Lei nº 201/67, que dispõe sobre a responsabilidade desses agentes políticos e determina a competência da Câmara dos Vereadores (art. 4º) para julgá-los nos casos de cometerem infrações político-administrativas. Um componente preocupante que se soma é o fato de atualmente existirem no Brasil, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>1</sup>, 5.560 municípios, todos com prefeitos, secretários, vereadores e problemas, muitos problemas envolvendo ações ímprobas.

Tal mudança acarretaria inevitavelmente uma “permissão” para que os agentes políticos continuassem praticando atos de improbidade, pois a eles seria aplicável um tratamento muito mais benéfico do que o que é dado pela legislação penal e pela Lei de Improbidade Administrativa. Isso porque, além do fato de que, além de fazerem as leis para eles mesmos (com os membros do Poder Legislativo nos diversos níveis da Federação e os membros do Poder Executivo que conseguem exercer grande influência nesse processo), eles ainda seriam julgados pelos seus próprios pares, pois seriam julgados por outros agentes políticos.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=345](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=345)>. Acesso em: 26 abr. 2011.

## 6. Conclusão

Toda essa discussão nos mostra um futuro não muito promissor, em um País onde sempre estão presentes as trocas de favores, o nepotismo, os vários atos de improbidade cujos autores saem impunes e enriquecidos ilicitamente. O que podemos concluir é que as chances de serem aplicadas punições adequadas e de os processos serem tecnicamente conduzidos e julgados, com base na lei e não em favores, não são muito grandes, ainda mais quando pensamos na cultura de improbidade existente no Brasil.

É importante perceber que a sociedade aos poucos vai caminhando no sentido de querer mudanças e os Tribunais não devem caminhar no sentido oposto. Devem punir severamente, mas em respeito à legalidade, à isonomia e à segurança jurídica, os agentes que pratiquem atos contrários aos princípios norteadores da administração pública, para que tais punições sirvam de exemplo aos demais agentes, a fim de que não cometam condutas ilícitas, e também para os próprios condenados, para que não incorram nesses delitos novamente.

Objetivando-se uma mudança estrutural da sociedade brasileira, nos seus valores e atitudes, é preciso acabar com a certeza da impunidade existente muitas vezes entre os agentes políticos. É necessário que eles tenham cometer um delito contra a boa administração e o correto exercício de sua função pública, por temerem as possíveis consequências jurídicas advindas de uma condenação. Há muito Cesare Beccaria já escreveu:

Um dos maiores freios dos crimes não é a crueldade das penas, mas a sua infalibilidade e, por consequência, a vigilância dos magistrados e a severidade de um juiz inexorável que, para ser uma virtude útil, deve acompanhar-se de uma legislação suave. A certeza de um castigo, ainda que moderado, produzirá sempre uma impressão mais forte do que o temor de um outro mais terrível, unidos à esperança da impunidade. (BECCARIA, 2006, p. 79).

Mas esse desejo e a necessidade de mudanças não serão possíveis com a mitigação da Lei de Improbidade Administrativa, como também da

legislação penal aplicável ao assunto, e, conseqüentemente, aplicação de legislações mais brandas, que prevejam julgamentos políticos para tais crimes, como decidiu o STF na Reclamação nº 2.138/DF.

Portanto, não só entendemos que a Lei de Improbidade deve, sim, ser utilizada, como também que os agentes políticos não podem ser julgados apenas politicamente por seus atos de improbidade, pois só o Poder Judiciário, com sua imparcialidade e seu caráter técnico, poderá processar e julgar corretamente, com base em leis e princípios, os agentes que cometam tais atos.

A Reclamação nº 2.138/DF é apenas um julgado, com efeitos somente para as partes “e os posteriores requerimentos de sua vinculação foram indeferidos pelo próprio Supremo Tribunal Federal”. (MARTINS, 2009, p. 246). Além disso, a própria formação do STF também se alterou depois disso, gerando mais dúvidas sobre o regramento desses casos no futuro.

Esperamos, porém, que esta não se torne uma jurisprudência consolidada no STF e que os tribunais estaduais parem de usá-la como paradigma no que se refere à inaplicabilidade da LIA aos agentes políticos.

## 7. Referências

ANJOS NETO, Francisco Chaves dos. *Princípio da probidade administrativa*: regime igualitário no julgamento dos agentes políticos. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

BAHENA, Kele Cristiani Diogo. *O princípio da moralidade administrativa e seu controle pela Lei de Improbidade*. Curitiba: Juruá, 2008.

BECCARIA, Cesare Bonesana Marchesi di. *Dos delitos e das penas*. Trad. Vicente Sabino Júnior. São Paulo: CD, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 67/2010 e Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2011.

BRASIL. Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 18 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 14 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 16 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 16 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/ccivil/Leis/L8429.htm>>. Acesso em: 14 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n. 2138/DF, Tribunal Pleno, Rel. originário: Min. Nelson Jobim, Rel. para o Acórdão: Min. Gilmar Mendes, Brasília, DF, 13 de junho de 2007. *DJe*, 18 abr. 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/pagador.jsp?docTP=AC&docID=521649>>. Acesso em: 11 abr. 2011.

CAMMAROSANO, Márcio. *O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 15. ed, rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23. ed, rev., ampl. e atualizada até 31 de dez. de 2009. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade administrativa: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar*. 6. ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.

MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do patrimônio público: comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. 3. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade administrativa*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 25. ed. rev. e atualizada até a EC nº 56, de 20 de dezembro de 2007. São Paulo: Malheiros, 2008.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 3. ed. Lisboa: Coimbra Editora. 2000. (Tomo IV).

REALE, Miguel. *Lições preliminares de Direito*. 27. ed., ajustada ao novo Código Civil. São Paulo: Saraiva, 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social ou princípios de direito político*. Trad. Ciro Mioranza. Texto integral. 2. ed. São Paulo: Escala, 2008. Coleção grandes obras do pensamento universal.

SACCO, Ricardo Ferreira. *Constitucionalismo e Ministério Público: uma visão panorâmica*. Belo Horizonte: Universidade FUMEC; Mandamentos, 2008.



SANTOS, Sergio Roberto Leal dos. *Manual de teoria da Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SHIMURA, Sérgio. *Tutela coletiva e sua efetividade*. São Paulo: Método, 2006.

TAVARES, André Ramos. *O Supremo contra os demais poderes?* SaraivaJur, 3 nov. 2000. Disponível em: <<http://www.saraivajur.com.br/menuEsquerdo/doutrinaArtigosDetalhe.aspx?Doutrina=14>>. Acesso em: 2 abr. 2009.

Artigo recebido em: 30/05/2011.

Artigo aprovado em: 18/06/2013.